

# Las megaurbes latinoamericanas. Dinámicas sociodemográficas desde la perspectiva del “Derecho a la ciudad”\*

Ana Lourdes Suárez\*\*

## Resumen

En América Latina la acelerada urbanización estuvo acompañada por la persistencia de la desigualdad social y serias dificultades para garantizar inclusión a los habitantes de las grandes urbes. En la primera parte de este trabajo se presentan indicadores que muestran el tipo de crecimiento de las metrópolis en América Latina. Se ahonda luego en los “déficits” urbanos a la luz del abordaje del “derecho a la ciudad”. Nos preguntamos luego qué procesos urbanos desafían el derecho a vivir en una ciudad que debería garantizar inclusión a todos sus habitantes. Se profundiza así en los procesos de informalidad, marginalidad y segregación residencial que acompañaron la *metropolización* de la Región en tanto dinámicas excluyentes para proporciones importantes de la población. Se reflexiona finalmente acerca de los cimientos culturales de raíz católica sobre los que se puede legitimar el derecho a la ciudad en las metrópolis latinoamericanas.

**Palabras clave:** Metrópolis latinoamericanas; Derecho a la ciudad; Fragmentación socioterritorial

## Abstract

Latin America accelerated urbanization was accompanied by social inequality persistence, and increasing difficulties to ensure inclusion to the inhabitants of big cities. The first part of this article presents indicators that show the kind of growth Latin American metropolis went through since the urbanization process began last century. We then discuss urban “deficits” in light of the “right to the

\* Una versión preliminar de este trabajo fue presentado en el Congreso internacional Vivir la Fe en la ciudad hoy. Las grandes ciudades latinoamericanas y los actuales procesos de transformación social, cultural y religiosa. Organizado por la Universidad de Osnabrück, Alemania, en la Ciudad de México, del 26 de febrero al 2 de marzo 2013

\*\* Ph.D en Sociología por la Universidad de California en San Diego. Investigadora del Conicet. Profesora de posgrado en la Universidad Católica Argentina y en la Universidad del Salvador. Correo electrónico: analourdessuarez@gmail.com

Artículo recibido: 30-04-12 Artículo aceptado: 13-08-12

MIRÍADA. Año 5 No. 9 (2013) p. 89-109

© Universidad del Salvador. Facultad de Ciencias Sociales. Instituto de Investigación en Ciencias Sociales. (IDICSO). ISSN: 1851-9431

city” approach. We raise the question about the urban processes that challenge the right to live in a city that should ensure inclusion to all its inhabitants. We discuss the dynamics of informality, marginality and residential segregation that accompanied the urbanization of the Region and its effects on social exclusion. Finally we discuss the cultural foundations that could legitimize and build the basis of the right to the city in Latin American metropolis.

**Keywords:** Latin American Metropolis; Right to the City; Socio territorial Fragmentation

### **Las metrópolis latinoamericanas**

América Latina ha tenido una fuerte y rápida urbanización desde mediados del siglo XX. El porcentaje de población urbana pasó de representar un 40% en 1950 a casi un 80% en 2000. Los niveles actuales de urbanización son superiores a la media de los países industrializados; entre las grandes subregiones del mundo solo la de América del Norte tiene índices similares (CEPAL, 2012, p. 125 y p. 154). El crecimiento urbano estuvo acompañado por un fuerte impulso a la concentración demográfica en ciudades de más de un millón de habitantes. En la actualidad uno de cada tres latinoamericanos reside en una ciudad con dichas características, valor sobresaliente a escala mundial.

La elevada concentración de la población en ciudades de gran tamaño permite calificar el proceso de urbanización de América Latina como “metropolizador”. El número de ciudades con un millón de habitantes o más, clasificadas como “grandes ciudades”, pasó de 8 en 1950 a 56 en el 2010, o sea se multiplicó por 7. Entre estas ciudades, 8 son actualmente “metrópolis”, o sea tienen más de cinco millones de habitantes. De estas 4 son actualmente “megalópolis”, concentrando una población de más de diez millones de habitantes. Las ciudades de México DF-México, San Pablo-Brasil, Buenos Aires-Argentina y Río de Janeiro-Brasil entran en esta última clasificación. Estas cuatro ciudades de la Región se ubicaban entre las 14 megalópolis más pobladas del mundo. Completan el cuadro de las “metrópolis” las ciudades de Lima-Perú, Bogotá-Colombia, Santiago-Chile y Belo Horizonte-Brasil, con una población que en cada una oscila entre cinco y diez millones de habitantes (CEPAL, p. 179 y p. 184) (ver cuadros 1 y 2, y mapa 1).

Las ocho “metrópolis” de la Región se destacan no solo por su tamaño de-

mográfico sino por su gravitación en términos económicos, socioculturales y políticos constituyéndose en el centro dominante de la economía en sus respectivos países. Efectivamente, Buenos Aires, Ciudad de México, San Pablo y Santiago de Chile son las “metrópolis” más importantes de América Latina en términos de actividad económica y presentan el grado más alto de interconectividad, lo que permite catalogarlas como “ciudades mundiales”. Las capitales concentran cerca de la mitad de las actividades económicas en los casos de Chile y el Perú y alrededor de una cuarta parte en la Argentina y Colombia (CEPAL, 2012, p.180).

El crecimiento demográfico de las metrópolis se caracteriza por el dinamismo que adquiere en sus periferias; el cual es mucho más intenso que en la zona central. Desde mediados del siglo pasado alimentan el crecimiento periférico de las metrópolis la afluencia de población pobre proveniente del campo y de otras ciudades, y más recientemente el desplazamiento masivo de población pobre desde las áreas céntricas y pericéntricas hacia zonas marginales. En las últimas décadas las zonas centrales de las áreas metropolitanas se han estancado demográficamente e incluso han disminuido su población. En cambio las periferias han seguido ampliando su población; proceso que es concomitante en varias de estas metrópolis, con la ampliación de sus fronteras (CEPAL, 2009, p.25). El mapa 2 ejemplifica el proceso en cuatro metrópolis. Se observa que las tasas de crecimiento *intercensal* de Gran Buenos Aires, Gran Santiago, México, D.F. y de Lima en la última década se han centrado sobre todo en las áreas periféricas, mientras que las zonas centrales registran un incremento demográfico negativo. La población que se asienta en la periferia tiene condiciones de vida peores a los de las zonas centrales, reflejando así una de las dimensiones de la fragmentación social de las metrópolis. El mapa 3 ilustra las disparidades socioeconómicas entre municipios según su ubicación en las metrópolis de Santiago de Chile y de Buenos Aires. Los indicadores seleccionados en el mapa - tasa de dependencia en la vejez, años de escolaridad y acceso a internet- van asumiendo valores críticos conforme los municipios se alejan de las zonas centrales.

El tipo de crecimiento de las metrópolis latinoamericanas, muy dinámico en las periferias, produce una estructura o forma de ciudad particular y característica de América Latina: una estructura “híbrida” desde el punto de vista de su morfología de usos del suelo, *vis à vis* los modelos tradicionales de la ciudad moderna. Esta última, la ciudad moderna, tiene dos formas paradigmáti-

cas en términos materiales de conformación estructural de su ambiente construido. La primera está identificada como el “modelo mediterráneo” o “continental” y su estructura urbana se configura como una ciudad “compacta”, donde el uso del suelo es intensivo. La segunda responde al “modelo anglosajón” y su manifestación espacial es la ciudad “difusa”, con un uso del suelo fuertemente extensivo y una baja densidad predial (por lote) y residencial (por vivienda). Las metrópolis latinoamericanas, en cambio, “tienen una estructura generada por un uso del suelo que se compacta y se difunde, o se difunde y se compacta. En este sentido, la producción de la estructura urbana en América Latina concilia las formas compacta y difusa de uso del suelo y, de esta forma, promueve una forma particular: la ciudad “com-fusa” (Abramo, 2012). Los mecanismos que sustentan esta estructura urbana en las ciudades modernas latinoamericanas resultan del funcionamiento de tres lógicas de coordinación social: la del mercado, la del Estado y la de la necesidad. Esta última movió — y continúa haciéndolo— un conjunto de acciones individuales y colectivas que promovieron la producción de las “ciudades populares”, con su habitual ciclo ocupación/autoconstrucción/autourbanización y, finalmente, consolidación de los asentamientos populares informales (API).<sup>1</sup> Más adelante en este trabajo retomaré la dinámica de los API.

Las causas de este patrón de “metropolización” latinoamericana, o sea de la urbanización concentrada en grandes ciudades, son complejas y han sido objeto de largos e inconcluyentes debates. Mientras algunos autores hacen hincapié en sus raíces históricas y remontan sus determinantes a la época colonial y, posteriormente, a la construcción de los Estados nacionales; otros apuntan a las estrategias de desarrollo implementadas en el siglo XX —en particular las de industrialización mediante la sustitución de importaciones y de industrialización impulsada por el Estado— como su principal causa. En todo caso, prácticamente desde el inicio de la migración rural masiva a las grandes ciudades quedó claro el carácter esencial de la función tradicional del gobierno en materia de provisión de bienes públicos y protección social y de prestación de servicios sociales, debido a las precarias condiciones de vida de los inmigrantes y su localización también precaria, ya sea en la ciudad o en su periferia, con frecuencia originada en invasiones, tomas y ocupaciones. Sin embargo, la prestación de bienes, servicios y protección pública presentó deficiencias y debilidades estructurales que marcaron de manera decisiva a las ciudades latinoamericanas (CEPAL 2012, p. 190).

Los “déficits urbanos”<sup>2</sup> que suelen agravarse en las grandes ciudades son de carácter sectorial —en particular, vivienda, transporte e infraestructura—, ambiental y de seguridad ciudadana. La existencia de una población numerosa, las grandes dimensiones geográficas y la intensidad de la actividad productiva en las grandes ciudades contribuyen a agravar la situación, tanto directamente a través de economías de escala, concentración de redes y sistemas, generación de un volumen cada vez mayor de desechos y costo creciente de manejo del territorio, entre otros, como indirectamente a través de alza del precio de los suelos urbanizables, mayores costos unitarios y reducción del capital social, entre otras cosas. Asimismo, hay otros factores tanto o más influyentes, como la escasez de recursos, la falta de planificación y las carencias en materia de coordinación institucional y gobernabilidad metropolitana estratégica.<sup>3</sup> Así, la falta de políticas urbanas estratégicas, la desregulación y el mal funcionamiento de los mercados, en particular el de tierras, y la debilidad del Estado como proveedor de servicios públicos integradores, son los principales responsables de estos déficits. Entre las consecuencias más evidentes de los déficits urbanos se destacan la persistencia de la marginalidad y de la informalidad que caracteriza las urbes de la Región. La marginalidad urbana se evidencia en amplios sectores con una integración muy deficitaria a la trama urbana. La informalidad se presenta en diversas modalidades, principalmente en la fragilidad de los vínculos laborales y de tenencia de la vivienda.

### **Los déficits urbanos en las metrópolis desde la perspectiva del “derecho a la ciudad”**

La seriedad de los déficits en las metrópolis latinoamericanas se asocia fuertemente con el alto porcentaje de su población que vive marginada en la ciudad, o que afronta serios obstáculos para integrarse en la urbe. Desde el punto de vista de las dinámicas urbanas, puede afirmarse que las grandes ciudades de la Región vulneran con creces el “derecho a la ciudad” de sus habitantes<sup>4</sup>. El *derecho a la ciudad*, tal como fue expresado por las Naciones Unidas es un derecho humano básico. Es el derecho a vivir en un hábitat digno integrado a los servicios, la infraestructura y a las oportunidades educativas y laborales de la ciudad. La raíz intelectual del concepto se remonta a los aportes de Henri Lefebvre (1968) quien lo acuñó en los 60s suscitando un rico debate académico desde el que se encontró potencial para responder al urbanismo neoliberal y orquestar el empoderamiento de los habitantes urbanos. El abordaje resurgió en los últimos años propulsado por organismos internacionales, como un para-

digma radical para afrontar ciertos cambios en la ciudad y garantizar la integración de todos los habitantes. El concepto fue debatido en recientes reuniones internacionales entre las que se destacan UN-HABITAT en Nairobi 2010, UNESCO en París (2005, 2006), Barcelona (2005), Vancouver (2006) y Porto Alegre (2008)<sup>5</sup>- en las que se fueron delineando sus principales dimensiones e implicancias, y se destacaron experiencias urbanas concretas que surgieron bajo la inspiración de este derecho. El abordaje fue definido como una serie de demandas legítimas a las condiciones necesarias para satisfacer una existencia digna y segura en las ciudades tanto para individuos como para grupos sociales (United Nations, 2010).

El derecho a la ciudad es una expresión legítima de todos los habitantes urbanos a sus derechos de reconocimiento, y a una estabilidad residencial en la ciudad. Desde esta perspectiva puede afirmarse que los sectores de la ciudad que no residen en hábitats y viviendas adecuadas, y no acceden a las oportunidades que brinda la ciudad, se ven obstaculizados para satisfacer adecuadamente sus necesidades básicas, y para desarrollar sus capacidades –entendidas estas como las habilidades potenciales que la gente tiene de poder elegir libremente, tomar decisiones razonadas, y actuar en consecuencia para alcanzar una vida digna-;<sup>6</sup> se ven obstaculizados asimismo en tener una activa participación en la sociedad y por lo tanto en lograr sus derechos en forma plena. Garantizar el derecho a la ciudad de todos los sectores debería ser el objetivo subyacente de todas las intervenciones que buscan eliminar las injusticias producidas por las dinámicas de exclusión socioterritoriales.

Desde este paradigma y concepción de la ciudad cabe identificar procesos, mecanismos y dinámicas en las metrópolis latinoamericanas que atentan contra el derecho a la ciudad. Cabe preguntarse ¿qué emergentes de exclusión desafían el derecho a vivir en una ciudad que debería garantizar inclusión a todos sus habitantes? ¿Cuáles de estos emergentes se vinculan más específicamente a dinámicas excluyentes de las grandes urbes de la Región? Los dos principales emergentes de exclusión que creo se asocian a la grandes urbes, como ya he mencionado, son la informalidad y la marginalidad. Asimismo una de las dinámicas socioterritoriales que más fuertemente se ha consolidado en las urbes latinoamericanas produciendo fragmentación y exclusión es la segregación residencial. En los próximos apartados desarrollo estos tres aspectos.

## **Informalidad y marginalidad urbana. Asentamientos precarios**

La fuerte concentración de población en las metrópolis latinoamericanas está acompañada por el fenómeno de la informalidad que se manifiesta en la fragilidad de vínculos en los ámbitos laborales, de seguridad social, de vivienda y de ordenamiento urbano. Si bien en cada una de las metrópolis de la Región adquiere magnitudes y características diferentes, es un rasgo distintivo de las urbes latinoamericanas. Tradicionalmente, se ha asociado la informalidad con la baja productividad, la desprotección, el desorden y la inseguridad, dependiendo del ámbito. Dada su magnitud y extensión, las metrópolis latinoamericanas tienen una “historia de informalidad”, por lo que es ilusorio suponer que esta desaparecerá a corto o mediano plazo.<sup>7</sup>

Han convivido hasta la actualidad distintas visiones sobre los factores determinantes de la informalidad residencial en las ciudades de América Latina. Resumo a continuación los argumentos de CEPAL, ámbito Regional desde el cual se piensa el tema desde hace varias décadas, ofreciendo diagnósticos y propuestas concretas para su superación.<sup>8</sup> CEPAL destaca la combinación de factores demográficos (crecimiento acelerado por efecto de los inmigrantes que necesitaban alojamiento barato), económicos (informalidad laboral y escasos recursos públicos para enfrentar el aumento exponencial de la demanda de viviendas derivado del crecimiento demográfico mencionado) e institucionales (escasa capacidad nacional y local para aplicar normas y regulaciones en la periferia). Según este organismo, la marginalidad urbana y la informalidad laboral van de la mano: en América Latina el crecimiento urbano vino acompañado de mercados laborales poco dinámicos, sobre todo a partir de la década de 1980, lo que concentró una gran población trabajadora en segmentos informales urbanos de baja productividad. Esto se sumó a un fenómeno que se venía dando en décadas precedentes conocido como marginalidad urbana, es decir, la intensa expansión de asentamientos precarios en las periferias de las grandes ciudades, sobre todo por efecto de la intensa migración de zonas rurales a urbanas y el crecimiento vegetativo de la población de las ciudades. Así, a la marginalidad urbana y la informalidad laboral se fueron retroalimentando mutuamente, lo que da como resultado un círculo vicioso de exclusión por efecto espacial y por efecto productivo. En esa misma línea, varios investigadores especializados que han colaborado con la CEPAL destacan los factores estructurales relacionados con la pobreza y la desigualdad en la Región, particularmente graves en la década de 1980, y al funcionamiento del mercado de suelos urba-

nos. La situación de pobreza, pues, por un lado, y las condiciones de mercado legal del suelo determinan, por otro, que un porcentaje variable, pero considerable y que en algunos países se ha incrementado desde la década de los noventa del siglo pasado, debe habitar en situaciones de ilegalidad, con una acentuada vulnerabilidad tanto jurídica como urbano-ambiental.<sup>9</sup>

La expresión más visible de la informalidad residencial urbana son los asentamientos precarios. Actualmente existe en América Latina un déficit acumulado de viviendas con estándares mínimos para ser habitadas y más de 111 millones de personas en América Latina y el Caribe todavía viven en tugurios –asentamientos precarios– (el 24% de la población urbana). La cifra es más baja en términos relativos a la de hace 20 años, 1990, (33%), pero es mayor en términos absolutos, o sea afecta a un número mayor de personas (ONU-Habitat, 2012, p. 61). La población viviendo en la ilegalidad/informalidad en relación al suelo urbano llega aproximadamente al 40% en muchas ciudades y áreas metropolitanas. Los programas de regularización que se están implementando en la región desde hace décadas, pero más intensamente a partir de los años noventa del siglo pasado, no han podido aun modificar la tendencia al aumento de la población urbana viviendo en la ilegalidad.

Cabe destacar que un hogar de tugurio, o asentamiento precario, de acuerdo con ONU-Habitat, refiere a un grupo de individuos que vive bajo un mismo techo en un área urbana, privado de una o varias de las siguientes condiciones: disponer de una vivienda de materiales duraderos, con suficiente espacio, acceso a fuentes mejoradas de agua y a instalaciones de saneamiento, y sin riesgo de desalojo, o sea con una tenencia segura (Ibid. ONU-Habitat, p. 63). Los grados de consolidación de estos asentamientos, el tipo de carencias y de problemáticas que presentan son diversos, pero suelen estar privadas total o parcialmente de servicios básicos, accesos adecuados a espacios públicos y sistemas de transporte, y están particularmente expuestas al fenómeno de la violencia urbana y las amenazas ambientales.<sup>10</sup>

Los asentamientos tienden a concentrarse en las metrópolis. Por ejemplo, los datos del censo del Brasil de 2010 dados a conocer recientemente revelan que “...el 88,6% de los hogares localizados en aglomeraciones subnormales (los asentamientos irregulares conocidos como *favelas*) se encuentran en 20 regiones metropolitanas del Brasil, pero las de San Pablo, Río de Janeiro y Belén concentran casi la mitad (43,7%) de los hogares localizados en aglomeraciones



urbanas de todo el país”.<sup>11</sup> En el área metropolitana de Buenos Aires –Ciudad de Buenos Aires y los 24 partidos del Conurbano– en la actualidad hay alrededor de 820 “asentamientos informales” en los que residen poco más de un millón de personas con un promedio de 1.276 personas por barrio. La superficie que abarcan es de 6.484,2 hectáreas con una densidad bruta promedio estimada de 161 habitantes por hectárea.<sup>12</sup> La población en villas y asentamientos en esta área metropolitana está creciendo mucho más aceleradamente que la población total. Entre 1981 y 2006 dicha población creció en términos relativos 220% frente a un 35% de incremento poblacional en el Conurbano bonaerense. Asimismo mientras en 1981 representaba el 4,3% del total, en 1991 llegaba al 5,2%, en 2001 a 6,8% y en 2006 al 10,1%.<sup>13</sup> Esta evolución hace evidente el desajuste entre el crecimiento poblacional de la ciudad informal y el consumo de suelo urbano de la ciudad “formal”. Esto muestra las dificultades objetivamente crecientes de los sectores populares para acceder a suelo urbano, lo que da como resultado una mayor densificación de los asentamientos y villas que en períodos anteriores.<sup>14</sup> Los datos muestran asimismo la fragmentación urbana que deriva en una inequidad en el “derecho a los beneficios de la ciudad”.

La situación de los asentamientos precarios, su persistencia y consolidación evidencian que para evaluar las condiciones habitacionales en toda su complejidad, sería necesario considerar la vivienda no de forma aislada, sino en relación con el entorno y la ciudad, aspectos que aun no están contemplados en las mediciones internacionales. Aspectos que el marco teórico del “derecho a la ciudad comienza a problematizar”.

### **Segregación residencial – Urbanizaciones cerradas**

Las metrópolis latinoamericanas han sufrido en las últimas décadas un proceso de fragmentación socio-espacial. La dinámica adquirió características distintas en cada una de las urbes, pero redundó en cada caso en un incremento de la segregación residencial, o sea en procesos que agudizaron la concentración de la población en el territorio según su posición social e incrementaron la polarización social del espacio. Así, una de las consecuencias más negativas de la segregación urbana es la de situar a los estratos sociales en un contexto de socialización e interacción uniforme que propicia la naturalización y la profundización de las diferencias en la estructura social; situación que se agrava cuando la estructura urbano-productiva favorece el aislamiento de algunos territorios.

Los asentamientos precarios son un indicador de este proceso; se ubican en uno de los extremos de la polaridad. En el otro extremo de la polaridad residencia se ubican las urbanizaciones cerradas, las cuales irrumpen con fuerza en la trama urbana de las grandes metrópolis latinoamericanas en los noventa. Estas urbanizaciones se estructuran como espacios de acceso restringido desde su construcción y están diseñadas para proveer seguridad a sus residentes y evitar el acceso de no residentes. Poseen en general viviendas de muy buena calidad y tienen servicios e infraestructura de uso colectivo. Este tipo de urbanizaciones, incluyen varias formas diferenciadas entre sí, como los “clubes de campo” (o “*country-clubs*”), los “barrios cerrados”, los “clubes de chacra” y los “mega emprendimientos”. Son todas urbanizaciones cerradas que marcan un nuevo patrón de apropiación del espacio que acrecienta las brechas sociales, marcando a su vez circuitos diferenciales de apropiación de los bienes de la ciudad.

La proliferación de estas urbanizaciones tuvo un fuerte incremento en las metrópolis latinoamericanas en décadas recientes. En la Región Metropolitana del Gran Buenos Aires por ejemplo, a principios de los 90s estos emprendimientos no llegaban a 100. En el 2007 eran ya cerca de 550 las urbanizaciones cerradas ocupando una superficie de de 3.500 hectáreas –una vez y media la superficie de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires– para solo unas 8.500 familias (PNUD, p. 16). El Mapa 4 muestra para el GBA el espacio ocupado por los dos polos de la fragmentación territorial: los barrios cerrados y los asentamientos precarios.

Los barrios cerrados se constituyen en enclaves exclusivos de autosegregación que se aíslan de la ciudad y transforman barreras físicas en barreras sociales. Las puertas, barreras y dispositivos de seguridad refuerzan la segregación social urbana y establecen claramente la división entre “los de adentro” y “los de afuera”. Son enclaves propicios para el cultivo de sentimientos de intolerancia hacia la ciudad abierta y sus problemas sociales.<sup>15</sup>

Para frenar los procesos que llevan a la segregación residencial son necesarias políticas tendientes a garantizar el derecho a la ciudad de todos los residentes en un espacio urbano dado. Se torna necesario orquestrar intervenciones multisectoriales que prioricen tanto la integración social en los vecindarios, como la integración de todos los vecindarios en la trama urbana. La diversidad social en los vecindarios amplía las ventajas de vivir en comunidad y potencia un uso más eficiente de recursos. A su vez la posibilidad que todos

los vecindarios tengan acceso a adecuados servicios de transporte, de educación, de salud y seguridad, además de ser un derecho, favorece la cohesión social y la equidad de largo plazo. En el contexto del deterioro de los servicios públicos que tuvo lugar en las metrópolis latinoamericanas a partir de los noventa, se torna indispensable revertir la consolidación de circuitos segmentados socioespaciales de satisfacción de necesidades.

## **Reflexiones finales**

A lo largo de este trabajo se han destacado las peculiaridades del proceso metropolizador de América Latina. La magnitud de los déficits urbanos y la dificultad de grandes proporciones de la población para beneficiarse de los recursos y servicios de las metrópolis evidencian el largo camino aun por recorrer para garantizar el derecho a la ciudad y a una vida digna a todos los habitantes. La informalidad, la marginalidad y los procesos de segregación residencial acompañan el crecimiento de nuestras grandes urbes. Dinámicas que desde una variedad de intervenciones públicas se intentan frenar con resultados muy dispares en cada metrópolis.

De América Latina se dice que es el “Continente de la esperanza”. Una esperanza que se ancla en la trayectoria de sus pueblos y en su acervo cultural; el ethos cultural católico común a toda la Región es un pilar básico de este acervo. La informalidad, la marginalidad y la segregación residencial de la Región adquieren algunos matices en el marco de este ethos. Matices desde los que se vislumbran destellos de esperanza.

El encuentro con el “otro”, que está en la esencia misma del hecho urbano, ha tenido muy diferentes formas de realizarse en las ciudades de Occidente según las distintas tradiciones cristianas. La ciudad anglo-americana de base protestante –para comparar con otro espacio dentro del continente americano, se fundó en una noción sospechosa del “otro”, tributaria de la tesis de la predestinación de San Agustín, tesis que rescatara y potenciara el calvinismo y que tiende a discriminar entre una minoría de elegidos y una mayoría de condenados. Por contraste, la ciudad católica se construyó en la idea de que todos, españoles e indios, ricos y pobres, son hijos de Dios con iguales posibilidades de llegar al Reino de los Cielos.<sup>16</sup> La aceptación del “otro”, la posibilidad del encuentro y el “mestizaje cultural”<sup>17</sup>, parecen más plenos y llanos en nuestra matriz cultural urbana, de raíz católica.

Las personas que viven en la informalidad y marginalidad padecen las duras consecuencias de la exclusión; viven en muchos casos en la permanente realidad de tratar de garantizar su subsistencia día a día; anclados en la cotidianidad, con dificultades para proyectar un futuro mejor para ellos y sus hijos. Esta realidad es innegable y se irá revirtiendo con políticas acertadas que garanticen inclusión duradera. También es innegable que el padecimiento de la pobreza en el marco de la informalidad va acompañado de una variedad de acciones solidarias. La solidaridad es un aspecto que ha sido reiteradamente destacado como nota distintiva entre los habitantes de nuestros barrios pobres. Solidaridad que se traduce de diversas maneras: ayuda entre vecinos, apoyo a servicios comunitarios, acciones colectivas en pos de mejoras para todo el barrio, etc... Así los que viven en la informalidad y marginalidad se nutren de este encuentro con el “otro”; en la idea que entre todos podemos ayudarnos y encontrar vías de supervivencia.

El ethos cultural católico de nuestras ciudades latinoamericanas ofrece asimismo importantes márgenes de libertad para la proximidad espacial, incluso la vecindad, entre personas de distinta condición social. Hay esperanzas por tanto que, ayudados por adecuadas políticas, la segregación residencial pueda revertirse exitosamente; esperanza que el “mestizaje” residencial sea celebrado y apoyado. El acervo cultural de nuestras ciudades ofrece, en síntesis, grados apreciables de libertad para políticas de control de la segregación.

Los más recientes documento de posición de los organismos de las Naciones Unidas; a los que se fue haciendo referencia a lo largo de este trabajo (CEPAL, 2009 y 2012; UN Habitat, 2010, UN Habitat & UNESCO, 2009), coinciden en que la gran lección de los últimos 20 años, es que la urbanización es inevitable y, en que en vez de combatirla por ser “enemiga del medio ambiente” o “fuente de problemas y tensiones”, hay que enfrentar sus déficits, aprovechar sus potencialidades y promover la gobernabilidad democrática de su despliegue mediante políticas adecuadas. Las potencialidades, sobre las que este artículo no ahondó, tienen en las ciudades latinoamericanas un cariz propio, que lleva el sello de una cultura abierta al otro, al encuentro, a la solidaridad. Este cariz abre un horizonte de esperanza para soluciones sólidas a los flagelos de la pobreza, la informalidad y marginalidad en la Región. El derecho a la ciudad, que por su propia naturaleza es colectivo, es sólido en la medida que se adquiere, se defiende y se legitima en forma colectiva; aspectos que en las urbes latinoamericanas tienen sólidos cimientos.

## Gráficos y cuadros

**Cuadro 1** América Latina y El Caribe. Concentración de la población en ciudades grandes

	Ciudades de un millón o más de habitantes							Ciudades de cinco millones o más de habitantes						
	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010
Número de ciudades	8	11	17	26	38	48	56	1	2	4	4	5	7	8
Población (en miles de personas)	17.981	30.070	53.965	86.003	119.737	156.623	186.185	5.098	11.610	31.131	43.104	56.033	76.518	89.495
Porcentaje de la población total	11,1	14,1	19,4	24,3	2,6	30,6	32,0	3,2	5,5	11,2	12,2	12,9	15,0	15,4
Porcentaje de la población urbana	26,8	28,7	33,8	37,1	38,9	40,5	40,2	7,6	11,1	19,5	18,6	18,2	19,8	19,3

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base de Naciones Unidas, “Perspectivas de urbanización mundial: Revisión 2010” y “Perspectivas de urbanización mundial: Revisión 2007 [en línea] <http://esa.un.org/unup>

Reconstruido de CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), *Población, territorio y desarrollo sostenible*, 2012 p.184.

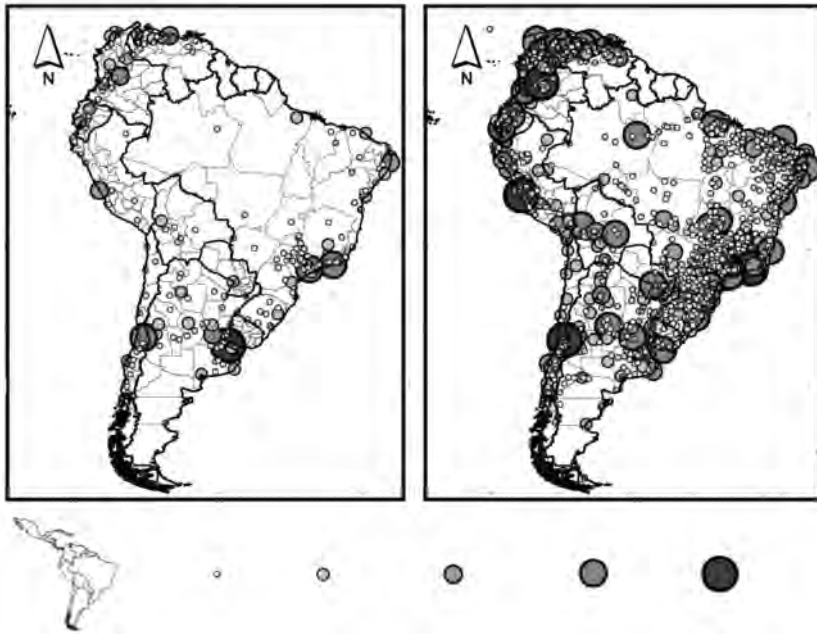
Cuadro 2 América Latina. Evolución de la población y tasa de crecimiento de las metrópolis, 1950-2000

Población (en miles) - Tasas de crecimiento (por 100 habitantes)						
Metrópolis	1950 1950-1960	1960 1960-1970	1970 1970-1980	1980 1980-1990	1990 1990-2000	2000 1950-2000
México, D.F.	3 353,9 4,9	5 462,6 5,2	8 986,7 4,3	14 018,4 0,8	15 113,1 1,5	17 588,6 3,3
San Pablo	2 334,0 5,3	4 005,6 6,5	7 705,7 4,6	12 183,6 1,8	14 868,5 1,6	17 075,9 4,0
Buenos Aires	4 747,2 2,7	6 807,2 2,2	8 462,0 1,6	9 969,8 1,2	11 260,0 0,6	12 045,9 1,7
Río de Janeiro	3 026,2 3,9	4 523,4 4,1	6 838,4 2,5	8 821,8 1,0	9 807,3 1,3	11 057,1 2,6
Lima	645,2 5,0	1 841,8 5,3	3 281,9 3,7	4 608,0 2,7	6 342,2 2,0	8 501,4 3,8
Bogotá	669,1 7,0	1 682,7 5,8	2 892,7 3,0	4 122,0 3,0	5 230,6 2,7	7 276,3 4,4
Santiago	1 436,5 4,0	2 071,6 2,8	2 792,0 3,4	3 919,9 1,9	4 729,1 1,3	5 392,4 2,7
Belo Horizonte	411,9 6,4	790,5 6,4	1 501,6 4,9	2 461,1 2,4	3 200,1 2,5	4 013,6 4,5

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, base de datos de Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC), 2009 [en línea] [www.eclac.cl/celede/depualc/](http://www.eclac.cl/celede/depualc/)

Ver CEPAL *América Latina y el Caribe. Observatorio demográfico* N° 8, p.22

**Mapa 1** América del Sur: evolución de la cantidad y el tamaño demográfico de las ciudades, 1950 y 2000

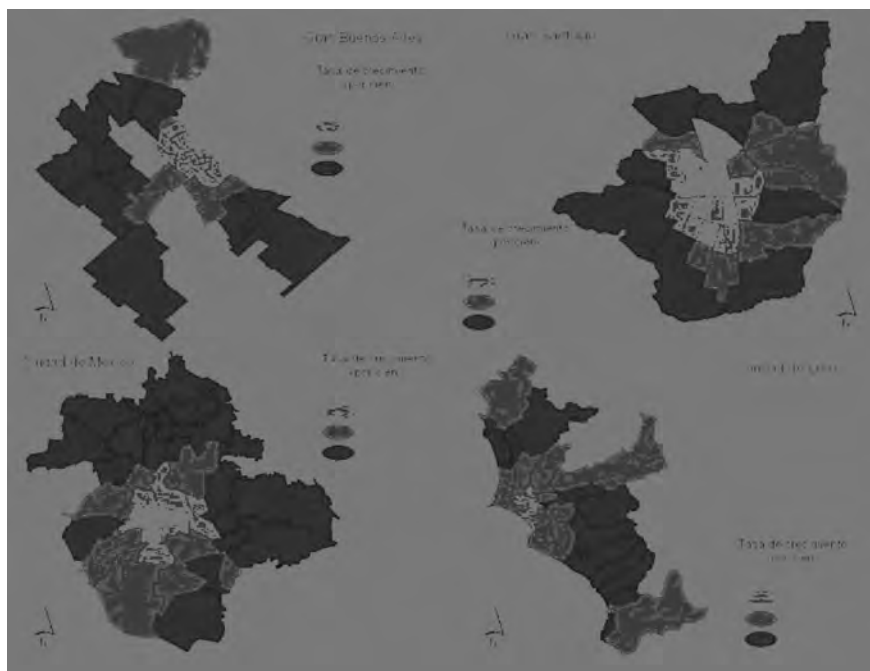


De 20.000 a 99.999      De 100.000 a 499.999      De 500.000 a 999.999  
De 1.000.000 a 3.999.999      4.000.000 o más

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de Información de la base de datos Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC), 2009.

Extraído de CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), *Población, territorio y desarrollo sostenible*, 2012 p.152.

**Mapa 2** América Latina (países seleccionados): Tasa de crecimiento intercensal de los aglomerados metropolitanos, 1990-2000

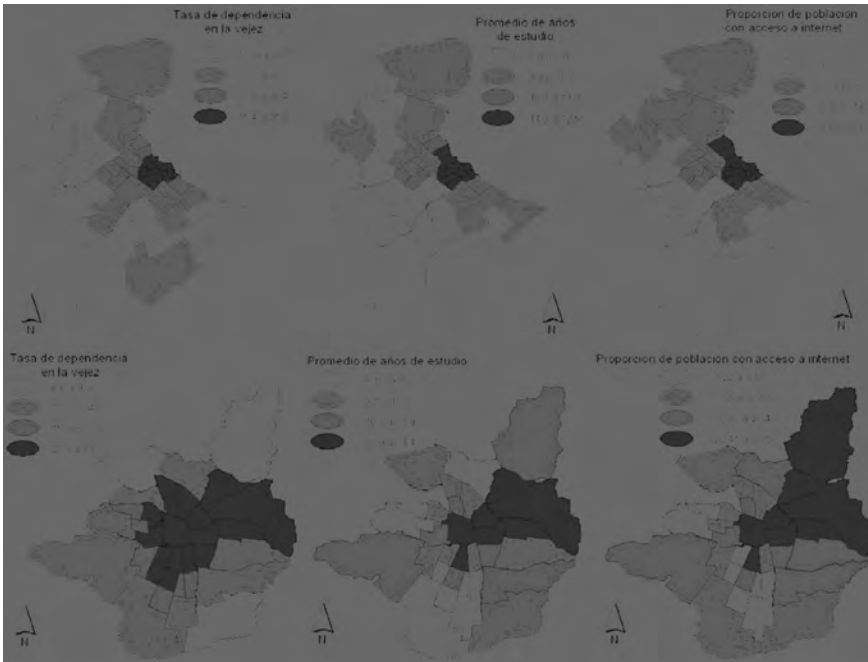


Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, base de datos de Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC), 2009 [en línea] [www.eclac.cl/celade/depualc/](http://www.eclac.cl/celade/depualc/).

Ver CEPAL América Latina y el Caribe *Observatorio demográfico* N° 8, p. 26



**Mapa 3** Gran Buenos Aires y Gran Santiago. Disparidades socioeconómicas seleccionadas entre municipios centrales y periféricos, Censos de la ronda 2000.



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, “Urbanización en perspectiva”, *Observatorio demográfico*, Nº 8 (LC/G.2422-P), Santiago de Chile, 2009.

Ver CEPAL, América Latina y el Caribe. *Observatorio demográfico* Nº 8, p.27



- Jordan, R.; Regner, J. & Samaniego, J. (2010). *Regional Panorama Latin America: Megacities and Sustainability*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ).
- Lefebvre, H. (1968). *Le droit à la ville*. Paris: Anthopos.
- Organización de Naciones Unidas-Habitat (ONU-Hábitat) (2012). Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe. Rumbo a una nueva transición urbana. 61 <http://www.onuhabitat.org/index.php>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2009). *Segregación residencial en Argentina. Aportes para el Desarrollo Humano en Argentina*. Buenos Aires, PNUD.
- Sabatini, F. & Brain. I. (2008). La segregación, los guetos y la integración social urbana: mitos y claves. *Revista EURE*, 34(103), 5-26.
- Sen, A. (1985). *Commodities and capabilities*. Amsterdam: North-Holland.
- Suarez, A.L. (2011) Segregación residencial en la Región Metropolitana de Buenos Aires en Balian, B & Suarez, A.L. (coord.) *Pobreza y solidaridad social en Argentina. Aportes desde el enfoque de las capacidades*. Buenos Aires: EDUCA.
- United Nations (UN) (2010). *UN - Habitat for a Better Urban Future*. Summary Report of the Fifth Session of the World Urban Forum (WUF 5).

## Notas

1 Ver Abramo, P. (2012).

2 “La gama de “déficits urbanos” remite a las condiciones de vida de la población, la infraestructura, el equipamiento, la conectividad, la institucionalidad, la participación ciudadana y la capacidad de gestión y de gobierno de las ciudades. Se trata de déficits acumulados que responden a diversos fenómenos” (CEPAL 2012, p. 138).

3 Ver ONU Habitat Por un Mejor Futuro Urbano <http://www.onuhabitat.org/index.php>

4 Ver United Nations (2010). *Un Habitat for a Better Urban Future*. Summary Report of the Fifth Session of the World Urban Forum (WUF 5).

5 Los debates en estos eventos y las contribuciones están bien plasmados en Brown, A. & Kristiansen, A. *Urban Policies and de Right to the City. Rights, Responsibility and Citizenship* (SHS/SRP/URB/2008/PI/H/3 REV) *UN Habitat y UNESCO*, 2009.

6 Ver Sen, A. (1985), *Commodities and capabilities*, Amsterdam: North-Holland.

7 Ver Jordan, R., Regner, J. & Samaniego, J. (2010) “Regional Panorama Latin America: Megacities and Sustainability”, *Documento de proyecto*, N° 289 (LC/W.289), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ).

8 Se resumen en este párrafo los argumentos desarrollados en CEPAL, 2012, p.193, y en CEPAL (2010), *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432-SES.33/3-), Santiago de Chile.

9 En contraposición al planteamiento de la CEPAL sobre la debilidad institucional otros autores vinculan la informalidad a la función de la regulación urbana, específicamente a sus efectos secundarios. Los exponentes de esta visión se dividen por lo menos en dos grupos. Por una parte, algunos autores consideran las regulaciones urbanas como distorsiones que afectan el equilibrio natural derivado de la fuerzas del mercado. En esta línea por ejemplo recientes estudios realizados en Brasil demuestra que en las ciudades más reguladas hay un mayor nivel de informalidad. El otro grupo de autores no cuestiona la regulación en sí, entre otras cosas por estimar que el mercado de suelos de la región funciona mal, sino su aplicación asimétrica y desigual (R.Rolnik y J. Klink “Crescimento economico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias?”, documento presentado en el XIV Encuentro nacional de la Asociación Nacional de Posgrado e Investigación en Planificación Urbana y Regional, Río de Janeiro, 2011).

10 La precariedad habitacional afecta con mayor fuerza a las mujeres y a los jóvenes, en especial por fenomenos como el hacinamiento y la falta de seguridad y de oportunidades.

11 Observatorio de las Metrópolis del Brasil [en línea] [www.observatoriodasmetrosoles.net/index.php](http://www.observatoriodasmetrosoles.net/index.php)

12 Ver PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) *Segregación residencial en Argentina. Aportes para el Desarrollo Humano en Argentina* Buenos Aires, PNUD, 2009.

13 En los cinco años que van desde el censo del 2001 hasta el 2006, por cada 100 nuevos habitantes en los 24 partidos del Conurbano Bonaerense, 60 se ubicaron en asentamientos informales y 40 en la ciudad “formal”. Esa cifra era de 10 cada 100 en el período 1981-1991 y de 26 cada 100 entre 1991 y 2001. Ver PNUD, 2009.

14 Es decir, la proposición original de los asentamientos de albergar una sola familia en cada lote, se fue modificando en particular cuando ya han transcurrido casi 30 años de los primeros asentamientos y las segundas generaciones ya han conformado nuevas familias. Estos nuevos grupos familiares se ubican

en otra vivienda dentro del lote. En algunos casos han motivado la conformación de nuevos asentamientos contiguos a los antiguos.

15 Ver Suarez, A.L. (2011) "Segregación residencial en la Región Metropolitana de Buenos Aires" en Balian, B & Suarez, A.L. (coord.) *Pobreza y solidaridad social en Argentina. Aportes desde el enfoque de las capacidades*. Buenos Aires: EDUCA.

16 Ver Sabatini, F. & Brain, I. "La segregación, los guetos y la integración social urbana: mitos y claves" en *Revista EURE* Vol. XXXIV, N° 103, 5-26, diciembre 2008.

17 El mestizaje cultural es un concepto utilizado en el Documento de la Conferencia General del Episcopado de América Latina y el Caribe, Puebla, 1979. Carlos Galli (2011), en su reciente libro destaca la idea que la presencia del catolicismo es un aspecto clave en el mestizaje cultural de América Latina. Argumenta que "este concepto de Puebla es diferente al de mestizaje racial... El mestizaje cultural se concretó en la cultura barroca del humanismo latinoamericano, que recibió de forma original el Barroco europeo... Es el eje más creativo del fondo cultural latinoamericano y caribeño" (p. 60)